

From Hiring to Firing : a Comparative Study on Selected Legal Safeguards for the Independence and Impartiality of International Civil Servants Serving in the United Nations Secretariat and in the European Commission

Citation for published version (APA):

Alexovičová, I. (2012). *From Hiring to Firing : a Comparative Study on Selected Legal Safeguards for the Independence and Impartiality of International Civil Servants Serving in the United Nations Secretariat and in the European Commission*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Wolf Legal Publishers.
<https://doi.org/10.26481/dis.20120704ia>

Document status and date:

Published: 01/01/2012

DOI:

[10.26481/dis.20120704ia](https://doi.org/10.26481/dis.20120704ia)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

SAMENVATTING

1. Introductie

Internationale organisaties zijn vandaag de dag niet meer uit de samenleving weg te denken. Hoewel de mate waarin internationale organisaties de wereldpolitiek kunnen beïnvloeden afhankelijk is van de ruimte die de lidstaten hun beschikbaar stellen, wordt hun rol bij het oplossen van internationale problemen als onmisbaar beschouwd. Om een goede werking te kunnen garanderen, hebben internationale organisaties behoefte aan een efficiënte, competente en toegewijde ambtelijke staf die uitvoering geeft aan de taken en doelstellingen van haar organisatie. Het belang van een dergelijke staf, haar kwaliteit en toewijding aan de internationale zaak kan moeilijk worden betwist; zij is zonder enige twijfel bepalend voor het succes of falen van elke internationale organisatie. Hetzelfde geldt voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die staf. Vandaar dat dit vereiste in alle hedendaagse internationale organisaties is vastgelegd door haar lidstaten. Dit vereiste dient erop toe te zien dat ambtenaren in dienst van deze organisaties, en daardoor de organisaties zelf, handelen op een wijze die gunstig is voor de gemeenschappelijke belangen van al hun lidstaten en niet slechts één, of een aantal, van hen. Het is een algemeen aanvaard gegeven dat zonder een onafhankelijke en onpartijdige ambtelijke staf, internationale organisaties niet in staat zijn om goed te functioneren.

Ondanks het vitale belang, heeft het vraagstuk van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het ambtelijke apparaat werkzaam bij internationale organisaties, de laatste twee decennia, nauwelijks enige aandacht gekregen en is het onderwerp nagenoeg verdwenen uit politieke en academische debatten. Dit ondanks het feit dat veel internationale organisaties in het recente verleden grondige hervormingen hebben doorgevoerd in hun personeelsbeleid die hebben geleid tot belangrijke wijzigingen in hun ambtenarenstatuten. In veel gevallen hebben deze wijzigingen plaatsgevonden zonder onderzoek naar hun (potentiële) impact op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het ambtelijke apparaat; daarentegen spitsten de wijzigingen zich veeleer toe op het vergroten van de efficiëntie van het personeel en op het verminderen van de kosten. Tegelijkertijd waarschuwden vooral de internationale ambtenaren zelf dat deze hervormingen negatieve gevolgen kunnen hebben op hun onafhankelijke en onpartijdige functioneren.

Deze studie gaat na of dit inderdaad het geval is. Het analyseert een specifiek aantal onderwerpen van het vigerende personeelsbeleid in twee van de meest prominente hedendaagse internationale organisaties, de Verenigde Naties (VN) en de Europese Unie (EU) en hun impact op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van VN en EU ambtenaren. De analyse is gebaseerd op een gedetailleerde beschrijving en vergelijking van de relevante regelgeving van de twee organisaties. Deze studie richt zich derhalve primair op het beleid en regelgeving betreffende de aanstelling, plaatsing en ontslag van VN en EU ambtenaren. Meer in het bijzonder analyseert en vergelijkt het de regels met betrekking tot de rol van nationaliteit in de werving, promotie en ontslag van ambtenaren; wervings- en selectieprocedures; promotie en mobiliteit; de aanstellingsvormen en gronden en procedures met betrekking tot ontslag. Deze stappen markeren de gehele werknemerscyclus van internationale ambtenaren, te beginnen met de werving en eindigend met de ontbinding van het dienstverband. Tegelijkertijd, elk van de hierboven genoemde onderwerpen is van direct belang; niet alleen op de kwaliteit van het personeel dat internationale organisaties weten aan te trekken en te behouden, maar ook op hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Dit onderzoek beperkt zich tot het VN-secretariaat enerzijds en de Europese Commissie anderzijds. Het richt zich voornamelijk op hoger (niet ondersteunend) ambtelijk personeel betrokken bij de beleids- en besluitvorming van deze twee organisaties.

2. De rol van nationaliteit

Hedendaagse internationale organisaties besteden veel aandacht aan de nationaliteit van kandidaten voor een functie bij hun ambtelijk apparaat. Alle internationale organisaties, inclusief de VN en de EU, vereisen middels hun constitutieve instrumenten en/of ambtenarenstatuten dat de werving van hun ambtelijke apparaat op basis van zo breed mogelijke geografische spreiding plaatsvindt, mits aan het vereiste van de hoogste standaard van kwaliteit, efficiency en integriteit van het aan te werven personeel wordt voldaan. De verplichting om het best beschikbare talent te werven wordt algemeen aangeduid als het 'principe van verdienste', terwijl het vereiste van een zo breed mogelijke geografische basis voor de werving van internationale ambtenaren bekend staat als het 'principe van geografische spreiding' in de VN en het 'principe van geografisch evenwicht' in de EU. In deze studie wordt dit principe aangeduid onder de gezamenlijke noemer: 'het principe van brede geografische vertegenwoordiging', tenzij het specifieke VN- of EU-systeem wordt besproken.

Het principe van brede geografische vertegenwoordiging bij de werving van personeel wordt van belang geacht omdat het ervoor zorgt dat internationale organisaties kunnen profiteren van de pluriformiteit en diversiteit van verschillende culturen en van de beste technische kennis en competentie die in alle bij die organisaties aangesloten lidstaten beschikbaar is. De internationale samenstelling van het ambtelijke apparaat staat ook garant voor een onafhankelijke en onpartijdige benadering van internationale vraagstukken door deze staf en als zodanig van de organisatie. Het voorkomt dat belangen van politieke of culturele aard van één of enkele lidstaten in internationale organisaties domineren. Een dergelijke onbalans zou onvermijdelijk leiden in een afnemend vertrouwen tussen de rest van de lidstaten en de internationale organisatie in kwestie.

Hoewel het belang van een brede geografische vertegenwoordiging groot is, is het vervullen ervan in de praktijk erg complex. Problemen kunnen zich vooral voordoen in die situaties waarin nationaliteit de beslissende factor wordt om een individuele kandidaat te selecteren. Wanneer vacatures worden vervuld door nieuw geworven personeel die bovenal zijn geselecteerd op basis van hun gewenste nationaliteit in plaats van hun verdienstelijkheid, zal de kwaliteit van de internationale ambtelijke staf (en dus van de organisatie) hier onvermijdelijk onder lijden. Bovendien, terwijl de internationale samenstelling van de ambtelijke staf van vitaal belang is voor het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van die staf als geheel, kan het, tegelijkertijd ten koste gaan van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van individuele internationale ambtenaren. In dit verband moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de internationale ambtelijke staf als een orgaan van ambtenaren en anderzijds de individuele internationale ambtenaren als zodanig. Het potentiële probleem ligt primair bij de laatste categorie. Als een individu over de 'juiste' nationaliteit dient te beschikken om te worden geselecteerd voor een bepaalde functie bij een internationale organisatie, bestaat het gevaar dat een dergelijke kandidaat zich beroept op zijn banden met het land van herkomst om zo zijn kansen op benoeming, promotie of overplaatsing te vergroten. Een dergelijke situatie kan relatief gezien gemakkelijk leiden tot ongepaste relaties tussen betrokkene en het betreffende land van herkomst zodra deze persoon de gewenste positie verkrijgt. Zelfs indien dergelijke relaties zich in werkelijkheid niet zouden voordoen is de schijn op het ontstaan ervan voldoende om de onpartijdigheid van de internationale ambtelijke staf in diskrediet te brengen.

De vraag is dus op welke wijze het principe van een brede geografische vertegenwoordiging in de praktijk kan worden geïmplementeerd, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de individuele internationale ambtenaren. Hier doen zich verschillende problemen voor waaronder het problematische karakter van de relatie tussen dit principe en het principe van verdienste; het gebrek van de 'juiste' mensen uit de 'juiste' landen; en de grote belangstelling van de lidstaten bij de selectie van internationale staf. Dit laatste wordt niet alleen ingegeven vanuit het belang dat lidstaten hebben bij een brede internationale samenstelling van de staf teneinde een hoge kwaliteit, onafhankelijkheid en

onpartijdigheid te kunnen waarborgen, maar ook op hun overtuiging dat het hebben van een groot aantal van hun onderdanen in internationale secretariaten een kwestie is van prestige en van nationaal belang. Dit fenomeen doet zich vooral voor bij hoge posities.

Internationale organisaties, waaronder de VN en de EU, hebben allen op eigen wijze en met wisselend succes getracht om de verschillende belangen op dit gebied met elkaar te verzoenen. Zowel de VN als de EU delen hetzelfde uitgangspunt met betrekking tot de relatie tussen het principe van de geografische vertegenwoordiging en die van verdienste; echter de wijze waarop beide organisaties hieraan in hun selectieprocedures uitvoering geven verschilt. Het VN-secretariaat heeft een systeem ontwikkeld dat bekend staat als systeem van 'desirable ranges', waarbij per lidstaat een gedetailleerd quotum is berekend op basis van de financiële bijdrage van de betreffende lidstaat aan de VN begroting, het aantal inwoners van het desbetreffende land en het lidmaatschap van de VN als zodanig. De Europese Commissie kent een dergelijk mechanisme niet, althans niet formeel. De Commissie is van mening dat nationale quota ongepast zijn en zelfs in strijd zijn met het *EU Ambtenarenstatuut*. Dit vormt een interessant gegeven, aangezien de relevante bepalingen in het *EU Ambtenarenstatuut* nagenoeg identiek zijn aan die van het *VN Handvest* en het *VN Ambtenarenstatuut*, die op haar beurt weer de rechtsgrondslag vormen voor het systeem van 'desirable ranges' in het VN-secretariaat.

Ondanks het formele standpunt van de Europese Commissie, voegt deze studie zich bij degenen die beweren dat er feitelijk weldegelijk nationale quota bestaan in de Commissie, zoals ook blijkt uit de personeelsstatistieken. Deze studie stelt ook dat nationale quota niet noodzakelijkerwijs als clandestien dienen te worden beschouwd in de EU, hoewel de uitvoering dit wel kan zijn. Hoewel de *de facto* nationale quota nooit beoordeeld zijn door de EU rechterlijke macht, heeft het Europese Hof van Justitie een aantal maatregelen illegaal verklaard die door de Europese Commissie werden uitgevoerd teneinde een evenwichtige vertegenwoordiging van alle nationaliteiten te bewerkstelligen. Deze maatregelen hadden o.m. betrekking op taalkundige en andere nationaliteit gerelateerde voorwaarden om in aanmerking te komen voor vacante posten. Een aantal andere maatregelen en praktijken werden door het Europese Hof van Justitie echter aanvaard en worden dienstovereenkomstig tot op de dag van vandaag toegepast. Dit geldt ook voor het beperken van open competities (de zogenaamde '*concoursen*') tot de onderdanen van de nieuw toegetreden lidstaten en de directe benoeming van externe kandidaten met de gewenste nationaliteit in hogere functies (aangeduid als '*parachutage*'). Deze studie stelt dat een reeks maatregelen, vastgesteld in het kader van de laatste hervorming van de Europese Commissie, het gebruik van praktijken die ongewenste invloeden hebben op de aanstelling van personeel op grond van nationaliteit heeft geëlimineerd. Eén van de belangrijkste voorbeelden in deze is wel het beëindigen van de betrokkenheid van de staf van de privé kabinetten van de EU Commissarissen bij de benoeming van hoge ambtenaren.

In het VN-secretariaat, heeft het tot het extreme toe vasthouden aan het systeem van de 'desirable ranges' geleid tot het aannemen van een groot aantal formele maatregelen ter bestrijding van niet-vertegenwoordiging en/of ondervertegenwoordiging van ambtelijk personeel afkomstig uit lidstaten die niet aan de 'desirable ranges' voldeden. De meeste van deze maatregelen en praktijken zijn vandaag de dag nog steeds in gebruik, waaronder die met betrekking tot de nationale competitieve wervingsexamens (NCRE), human resources actieplannen, individuele werkplannen voor hooggeplaatste ambtenaren, selectie van personeel, elektronisch personeel systeem, samenwerking met de lidstaten en geformaliseerde personeelswerwingscampagnes. Deze studie stelt dat een aantal van deze maatregelen en praktijken onverenigbaar zijn of zouden kunnen zijn met het VN-Handvest en het VN-statuut, omdat ze het principe van geografische spreiding boven die van verdienste stellen. In het bijzonder doet zich dit voor bij de betrokkenheid van de VN-lidstaten in de personeelsbenoeming en de uitsluiting van een groot aantal potentiële kandidaten van deelname aan nationale competitieve wervingsexamens, uitsluitend op grond van het feit dat hun land reeds voldoende in de VN is vertegenwoordigd. Deze studie stelt ook dat de VN het belang van de geografische vertegenwoordiging van elk individueel land op elk moment, dient te beëindigen, zeker wanneer men bedenkt dat de overgrote meerderheid van de lidstaten al jarenlang adequaat zijn vertegenwoordigd in het VN-secretariaat. Daarentegen dient de VN het echte

probleem op dit gebied aan te pakken, namelijk het feit dat het huidige systeem van de 'desirable ranges' niet meer overeenkomt met de realiteit van het VN-personeelsbestand en de enorme verandering die de laatste twee decennia hierin hebben plaatsgevonden. Afgezien van de politieke problemen waar de VN momenteel mee kampt, lijkt deze kwestie zondermeer de aandacht te behoeven van de VN-secretariaat en haar lidstaten; aandacht die het ten enen male ontbreekt.

Flexibiliteit en een lange termijn aanpak zijn typische onderwerpen waar het VN-secretariaat lering zou kunnen trekken bij de aanpak van de Europese Commissie. Aan de andere kant dient de Europese Commissie meer openheid te betrachten in de bestaande, zij het minder formele, regelingen met betrekking tot de toepassing van het beginsel van geografisch evenwicht in de praktijk. De huidige geheimhouding van de Commissie kan leiden tot ongefundeerde vermoedens met betrekking tot de werkelijke stand van zaken en methoden die worden gebruikt om dit principe in de Europese Commissie te implementeren.

Dat gezegd hebbende, misschien wel de meest uitdagende vraag is hoe beide organisaties omgaan met de belangen van de lidstaten in, en de druk die zij uitoefenen op, individuele staff Benoemingen. Juist op dit punt zijn, procedures voor de benoeming en de plaatsing van het personeel van vitaal belang. De hoofdstukken 3 tot en met 5 beschrijft in detail dergelijke procedures, inclusief procedures welke van toepassing zijn op de werving van externe kandidaten (hoofdstuk 3), promotie (hoofdstuk 4) en de mobiliteit van interne kandidaten (hoofdstuk 5).

3. Werving

Werving is één van de drie manieren waarop de benoeming van personeel voor specifieke functies plaatsvindt, naast promotie en de overplaatsing van interne kandidaten. De voor benoeming geldende procedures die in alle drie de modi van de benoeming van toepassing zijn, zijn van groot belang voor deze studie. Nauwkeurige, objectieve en transparante procedures, die willekeur en vriendjespolitiek tegenaan, dienen van toepassing te zijn in internationale organisaties, om te voorkomen dat hun personeelsselectieprocedures direct of indirect beïnvloed worden door de lidstaten dan wel door andere individuen of entiteiten/groepen die belang hebben bij het werk dat deze organisaties uitvoeren. Een adequaat (procedureel) kader voor de aanstelling van personeel is derhalve noodzakelijk en dient er voor te zorgen dat zowel de ambtenaren die betrokken zijn bij het personeelsselectieproces en de personen op wie dit selectieproces betrekking heeft voldoende beschermd zijn tegen druk van buitenaf.

In zowel het VN-secretariaat en de Europese Commissie, zijn de procedures met betrekking tot de werving van het personeel uitgebreider dan vroeger het geval was. Het VN-secretariaat heeft in dit verband verschillende belangrijke stappen voorwaarts gezet tot vaststelling van een aantal nieuwe regels en procedures met betrekking tot de werving en selectie van personeel. Noemenswaardig zijn in dit verband: de administratieve instructie betreffende de nationale competitieve wervingsexamens ('NCRE'); de instructie betreffende het stafselectiesysteem; en de instructie betreffende tijdelijke posities, die in totaal de werving van het overgrote deel van het VN-personeel dekken. Door dit proces in een wettelijk kader te plaatsen heeft het VN-secretariaat haar transparantie in deze verstrekt hetgeen bijdraagt aan een grotere objectiviteit van het wervingsproces. Ook de Europese Commissie toont in dit verband vooruitgang. Gedetailleerde regels, vaak gedetailleerder dan die bij het VN-secretariaat, zijn van toepassing op alle wervingsmethoden. Dit geldt ook voor regels met betrekking tot benoemingen van hoge posities waardoor meer transparantie in het proces ontstaat; een proces dat in het verleden primair gekenmerkt werd door geheimhouding en politieke overwegingen.

Objectiviteit en transparantie van VN- als de EU wervings- en selectieprocedures wordt gegarandeerd door een aantal waarborgen, inclusief – naast de bovengenoemde vaststelling van de relevante juridische kaders – het werken met competities, de verplichting tot het publiceren van vacatures, de betrokkenheid

van een collectief orgaan en in veel gevallen de betrokkenheid van personeelsvertegenwoordigers in het proces, primair in de EU en beroepsmogelijkheden inclusief rechterlijke toetsing.

Toch blijkt dat de huidige situatie in beide organisaties nog niet optimaal is. Eén van de verontrustende problemen in het VN-secretariaat betreft het feit dat veel personeel met een vaste aanstelling niet heeft hoeven deelnemen aan een competitie of aan welke vorm van een test dan ook, die moet uitwijzen of de betreffende kandidaat op basis van zijn kennis en ervaring geschikt is voor dienst bij het VN-secretariaat. Dit terwijl competities gezien worden als de meest objectieve wervingsprocedure voor de internationale civiele dienst.

Een andere zorg betreft de ruime discretionaire (beslissings)bevoegdheid van VN-personeelsmanagers in de selectie van personeel en het gebrek aan bevoegdheden van de centrale beroepsinstanties teneinde het selectieproces inhoudelijk te evalueren. Daar waar competities worden gehouden zijn stafvertegenwoordigers niet betrokken. Bovendien is de betrokkenheid van het human resources management niet vanzelfsprekend, hoewel de mogelijkheid om deze in het bestuur dat toeziet op de competitie weldegelijk aanwezig is. Dit geldt voor zowel het VN-secretariaat als de Europese Commissie. Het is betreurenswaardig dat, in beide organisaties, de definitieve selectie voor benoeming op basis van de testresultaten van de competitie of van degenen die op een reservelijst worden geplaatst iedere vorm van transparantie missen. De uiteindelijke keuze hangt vaak af van de persoonlijke banden met de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het maken van de keuze. Voor hoge posities spelen politieke overwegingen in beide organisaties een rol, ook al gaat het om banen die, formeel gezien, niet door politieke benoemingen vervuld worden. In het VN-secretariaat vermindert de beperkte betrokkenheid van de 'Senior Review Group', die de VN Secretaris-generaal adviseert over benoemingen voor hoge posities, transparantie en objectiviteit van het proces en plaatst de meeste macht wederom in handen van de 'hiring managers'. Het verschil is vooral opvallend als de VN-Senior Review Group vergeleken wordt met het raadgevende comité voor benoemingen van de Europese Commissie. Het relatief grote aantal relevante juridische instrumenten die het VN-wervingsproces omkleden is nogal verwarrend en vermindert de transparantie van dit proces. Het lijkt ook de indruk te wekken dat een versnipperde aanpak nog steeds in het VN-human resources management aanwezig is. Consolidatie van de juridische instrumenten die het wervingsproces omkleden is dan ook wenselijk.

Het wervings- en selectiesysteem in de Europese Commissie is in dit opzicht minder complex. Dit als gevolg van het feit dat de meeste permanente posities in de Europese commissie ingevuld worden door één en dezelfde wervings- en selectiemethode, namelijk via open competities. Afzonderlijke regels gelden alleen voor hoge posities en/of voor posities die zeer gespecialiseerde kennis vereisen. De werving en selectie van niet-permanent personeel vindt daarentegen plaats op basis van een aantal verschillende stelsels die gelden voor verschillende categorieën en zelfs subcategorieën van niet-permanent personeel. Ook hier zou een eenduidig wervings- en selectieregime de transparantie ten goede komen voor externe kandidaten. Deze kandidaten zijn vaak niet bekend met de complexiteit van het totale 'human resource framework' van de organisatie in kwestie.

Nog verontrustender in de Europese Commissie is echter dat sommige niet-permanente stafleden worden aangenomen zonder enige formele selectie. Voor sommige personeelscategorieën zijn wervings- en selectieprocedures zeer algemeen en missen noodzakelijke details, terwijl voor anderen ze zelfs helemaal niet aanwezig zijn. Voor personeel werkzaam in de privé-kabinetten van de Eurocommissarissen is dit wellicht begrijpelijk – hetgeen zelfs wordt ondersteund door de rechterlijke macht. Echter, een dergelijke gang van zaken is niet bevorderlijk voor de transparantie van het wervingsproces. Het is immers zo dat veel van deze personeelsleden, die zonder formele en transparante selectieprocedures zijn aangenomen, werkzaam blijven bij de Europese Commissie nadat hun aanstelling in het privé-kabinet eindigt. Ze krijgen vaak een vaste aanstelling en/of bekleden hooggeplaatste posities. Dit is mogelijk nadat deze niet-permanente personeelsleden hebben deelgenomen aan, en zijn geslaagd voor, een interne competitie. Het feit dat niet-permanente stafleden überhaupt kunnen deelnemen aan zulke competities is vanuit het verleden reeds meermaals bekritiseerd. De Europese Commissie heeft kennis

genomen van deze kritiek en beloofde deelname aan interne competities voor niet-permanent personeel te staken. Echter, deze specifieke mogelijkheid is ook na de herziening van het EU Personeelsstatuut behouden gebleven en wordt tot op de dag van vandaag nog steeds gebruikt. Deze studie stelt dat deze gang van zaken ongewenst is en dient te worden herzien.

4. Promotie

Het VN en EU promotie beleid is om twee redenen voor deze studie relevant. Ten eerste is promotie een manier van het vervullen van vacatures in zowel het VN-secretariaat als de Europese Commissie. Zonder het te behandelen, zou het beeld over de wervings- en selectieprocedures in deze twee organisaties incompleet zijn. Ten tweede zijn adequate promotieperspectieven een absolute voorwaarde voor internationale organisaties om het beste personeel aan te trekken en te behouden. Bovendien zouden ze er niet in slagen om onafhankelijkheid en onpartijdigheid van hun personeel veilig te stellen. Het kan immers moeilijk worden betwist dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van internationale ambtenaren aangetast zou worden indien zij in de verleiding komen om bepaalde personen of instellingen te benaderen om hun promotiekansen te vergroten, omdat ze anders te beperkt zijn of omdat de relevante procedures geen garantie bieden op een eerlijk en transparant promotieproces.

Heden ten dage bestaan er nog steeds aanzienlijke verschillen tussen promotiemogelijkheden voor VN- en EU-ambtenaren. De enige manier waarop VN personeel promotie kan bereiken is door te worden benoemd in een vacante post op een hoger niveau. Zonder de aanwezigheid van een dergelijke vacature, kan er geen promotie plaatsvinden. Deze studie stelt dat een dergelijk beleid geen adequate promotiemogelijkheden biedt voor al het VN personeel; de overgrote meerderheid van het VN-personeel krijgt slechts een enkele promotie gedurende zijn of haar gehele carrière bij de VN. Eveneens kent de VN geen andere beloningsmechanismen, behalve de reguliere loonsverhogingen. Terwijl het gebrek aan promotiekansen in het VN-secretariaat al enige tijd vastgesteld is, heeft er tot op heden geen effectieve verandering op dit gebied plaatsgevonden.

De positie van het personeel van Europese Commissie lijkt op dit punt meer adequaat. Zolang ambtenaren naar behoren presteren hebben zij een *de facto* garantie op promotie. Een dergelijke promotie vindt plaats tijdens een jaarlijks promotieproces waarin de het presteren van de betreffende ambtenaar wordt beoordeeld. Indien hij een promotiedrempel bereikt die vastgesteld wordt in overeenstemming met de budgettaire mogelijkheden van de betrokken EU-instelling komt de betreffende ambtenaar in aanmerking voor promotie. Daarnaast kunnen EU-ambtenaren - net als VN-personeel - promotie krijgen door middel van een benoeming in een vacante post die op één niveau hoger gekwalificeerd is. Hoewel dit in de praktijk alleen voorkomt voor managementfuncties, vergroot het verder de promotiekansen van EU-ambtenaren. Het gevolg van dit promotiebeleid van de Europese Commissie is dat ook EU ambtenaren die niet in aanmerking komen voor een managementfunctie, er niet naar streven, of erin slagen, om een dergelijke leidinggevende functie te vervullen, nog altijd wel meerdere keren promotie kunnen maken in hun carrière. Dit is mogelijk omdat promotie gedeeltelijk losgekoppeld is van het uitoefenen van een leidinggevende functie. Dit was in het verleden anders. Toen kon geen enkele ambtenaar van de Europese Commissie promotie krijgen boven het bereiken van een bepaalde rang, die in hiërarchische structuur van de organisatie als relatief laag beschouwd kon worden, zonder een managementfunctie te accepteren. Tegelijkertijd werd het aantal managementfuncties onvermijdelijk beperkt door de grootte en verantwoordelijkheden van de Europese Commissie als geheel. Dit bracht onvermijdelijk een einde aan de verdere carrière van een grote meerderheid van de ambtenaren met een functie op een relatief laag niveau. Als gevolg van de onveranderde piramidale structuur van de EU en de VN publieke dienst is het beperkte aantal managementfuncties natuurlijk nog steeds het geval in zowel de Europese Commissie en in het VN-secretariaat. Toch heeft de Europese Commissie een oplossing gevonden voor deze beperking door promotie los te koppelen van managementfuncties. Als gevolg daarvan krijgen de ambtenaren van de Europese Commissie regelmatig

promotie, hetzij door middel van het jaarlijkse promotieproces of door aanstelling in een vacante post op een hoger niveau. Een andere manier van promotie is beschikbaar voor ambtenaren in de assistent-functiegroep (AST) en voor niet-permanent personeel in de categorie 'contractant'. De eerste kunnen promotie krijgen door een aanstelling in de administrator-functiegroep (AD) en de laatste door herclassificatie naar een hoger niveau.

Naast het vergroten van promotiekansen, heeft de Europese Commissie tevens gedetailleerde regels vastgesteld op basis waarvan elk bovengenoemde type van promotie plaats vindt. De regels voorzien in procedures; rechten en plichten van de ambtenaren en van de administratie, de betrokkenheid, de samenstelling en bevoegdheden van betrokken commissies of adviesorganen; en beroepsmogelijkheden in verschillende stadia van het proces. Hoewel de discretionaire bevoegdheid van de EU-Administratie in promotie zaken breed is, wordt het beperkt door een aantal vereisten en principes waarmee de EU-Administratie rekening moet houden. Dit dient er mede voor te zorgen dat het promotieproces zo transparant, objectief en vrij van subjectivisme mogelijk is.

Het voorgaande illustreert dat de situatie in de Europese Commissie is verbeterd ten opzichte van het verleden. Desondanks blijven zich een aantal problemen voordoen. Misschien wel het belangrijkste probleem is dat promotie die plaats vindt via het jaarlijkse promotieproces in de praktijk te vaak beschouwd lijkt te worden als een gegeven recht van alle ambtenaren. Het wordt alom verwacht dat, vroeg of laat, alle Commissie ambtenaren promotie maken naar de volgende rang. Het kan in de praktijk niet anders worden uitgelegd dan dat dit gegeven bewust of onbewust door alle betrokken in het proces in ogenschouw wordt genomen, inclusief degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de beoordeling van de door de betreffende ambtenaar geleverde prestaties. Indien dit inderdaad het geval is, verliest de prestatie-evaluatie haar waarde omdat het niet noodzakelijkerwijs en volledig de echte kwaliteit van het werk van de ambtenaren weerspiegelt. In plaats daarvan wordt de prestatie-evaluatie gebruikt als een instrument om de reguliere promotie van alle ambtenaren te bevorderen. Hoewel dit niet problematisch lijkt te zijn uit het oogpunt van het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van internationale ambtenaren, kan de effectiviteit van een dergelijk systeem van prestatie-evaluaties ernstig in twijfel worden getrokken.

Wat het VN-secretariaat betreft, moet het nog een manier vinden waarop effectieve promotiekansen voor haar internationale ambtenaren kunnen worden gecreëerd, zodat zij niet in de verleiding komen om op een onverantwoorde wijze hun carrière trachten te bevorderen; bijvoorbeeld door het benaderen van externe bronnen, zoals overheden, teneinde promotiebesluiten te beïnvloeden. De reguliere salarisverhogingen voor geleverde goede prestaties kunnen stagnatie op hetzelfde niveau slechts in beperkte mate compenseren. Deze studie stelt dat, zowel in het VN-secretariaat als in de Europese Commissie, er een betere koppeling dient te worden gelegd tussen het verstrekken van een promotie en de geleverde prestaties. Hoewel zowel het VN-secretariaat als de Europese Commissie beweren dat promotie van hun ambtenaren uitsluitend plaatsvindt op basis van geleverde prestaties, kan deze stelling voor beide organisaties worden betwist. In het VN-secretariaat omdat er ook andere criteria zijn die in acht moeten worden genomen bij het vervullen van een specifieke vacante post, waaronder de noodzaak een billijke geografische vertegenwoordiging te garanderen op alle niveaus. Hetzelfde geldt ook voor de Europese Commissie, waar promotie van ambtenaren tot senior posities mede afhankelijk is van meerdere factoren, zoals de noodzaak om geografische en gender-evenwicht op alle niveaus te garanderen. Bovendien wordt in de Europese Commissie het in aanmerking komen voor de promotie medebepaald door senioriteit, zowel *de jure* als *de facto*. Er kan gesteld worden dat indien promotie uitsluitend gebaseerd zou worden op geleverde prestaties, het personeel niets anders rest dan goed te presteren. Zo zou iedere verleiding om externe hulp aan te boren worden geëlimineerd. Het lijkt dat zowel in het VN-secretariaat als in de Europese Commissie de mogelijkheden voor dergelijke invloeden van buitenaf recentelijk zijn ingeperkt door het vaststellen en de toepassing van vastomlijnde en transparante regels. Deze studie stelt echter dat voor een onafhankelijk en onpartijdig functionerende internationale ambtelijke staf alle onvolkomenheden in deze moeten worden uitgesloten, temeer daar

de druk op internationale ambtenaren groot is en de persoonlijke belangen eveneens groot kunnen zijn. Er geldt immers nog steeds het credo: 'waar een wil is, is een weg'.

5. Arbeidsmobiliteit

Overplaatsing van personeel is de laatste manier waarop vacatures, zowel bij het VN-secretariaat als bij Europese Commissie vervuld kunnen worden. Het omvat een brede waaier van overplaatsingsvormen, niet alleen overplaatsing binnen dezelfde eenheid, maar ook overplaatsingen die verandering van standplaats met zich meebrengen.

Het regelmatig switchen van posten is belangrijk voor de individuele professionele ontwikkeling waardoor medewerkers de gelegenheid geboden wordt om nieuwe kennis en/of vaardigheden te ontwikkelen, die vervolgens ten gunste komen aan de organisatie die zij dienen. Bovendien biedt interne arbeidsmobiliteit de internationale secretariaten de mogelijkheid om hun arbeidspotentieel op een flexibele manier in te zetten, waardoor adequaat kan worden gereageerd op de behoeften van de dag. Daarnaast draagt het regelmatig wisselen van posten binnen de organisatie ook bij aan te voorkomen dat individuele personeelsleden de post die zij bekleden 'bezitten' en zo voorkomen dat hun beslissingen en werkzaamheden open staan voor kritisch onderzoek door hun opvolger. Arbeidsmobiliteit vergroot de kans dat de prestatie van elk personeelslid van de hoogst mogelijke kwaliteit is en vrij van subjectiviteit.

Hoewel deze studie stelt dat hoe groter de interne arbeidsmobiliteit onder het personeel van een organisatie hoe beter, betoogt het ook dat een goed mobiliteitsbeleid flexibel moet zijn en de diversiteit binnen de organisatie en haar functies moet weerspiegelen. Regelmatige overplaatsing van al het personeel lijkt nog noodzakelijk noch wenselijk; het is uiterst complex en belastend voor zowel het personeel als de organisatie in kwestie, terwijl de voordelen niet in verhouding staan tot de belasting. Er dient daarom onderscheid gemaakt te worden tussen de verschillende soorten functies inclusief een precieze aanduiding van posten die, als gevolg van de aard of het niveau van de functie, onderworpen dienen te zijn aan regelmatige overplaatsing. Personeel in functies of op niveaus die kwetsbaar zijn voor risico's van ongewenste interne en/of externe beïnvloeding, moeten worden beschermd door regelmatige en verplichte overplaatsing, gefaciliteerd door een zowel inhoudelijk als procedureel objectief, helder en transparant wettelijk kader.

De mobiliteitsregeling van de Europese Commissie lijkt beter te voldoen aan zowel de behoeften van het personeel en de organisatie dan die van het VN-secretariaat. Het VN-secretariaat introduceerde in 2002 verplichte arbeidsmobiliteit, voor in beginsel al het personeel, met als belangrijkste doel een mobiliteitscultuur te creëren. Ondanks deze begrijpelijke reden, leidde de starheid van het VN-beleid tot veel problemen en frustratie bij zowel het personeel als de Commissie in de hoedanigheid als werkgever, en uiteindelijk tot de totale mislukking van het beleid. Eén van de belangrijkste redenen van deze mislukking was ongetwijfeld het ontbreken van een adequaat onderscheid tussen de verschillende soorten functies zonder duidelijke identificatie van de posten die zouden of konden worden vrijgesteld van de verplichte arbeidsmobiliteit. Daarnaast kwam de grote interne diversiteit van de organisatie, haar mandaten en haar diverse standplaatsen niet voldoende tot uiting in het beleid. Daarnaast bleven, ten tijde van de implementatie van het beleid, werk- en gezinsproblemen die het gevolg waren van de verplichte arbeidsmobiliteit onopgelost of onvoldoende opgelost.

Terwijl de Commissie in de hoedanigheid als werkgever het mislukte verplichte arbeidsmobiliteitsbeleid heeft verlaten, of althans voor dit moment, heeft zij op dit terrein nog geen nieuw beleid ontwikkeld. Op dit moment wordt de interne arbeidsmobiliteit van al het personeel slechts aangemoedigd, met uitzondering van junior personeel, zonder echte stimulansen die daadwerkelijk bijdragen aan de ontwikkeling van een mobiliteitscultuur waarnaar de Secretaris-generaal van de VN naar op zoek is. Daarnaast ontbreekt nog steeds elk onderscheid tussen de verschillende soorten functies (met

uitzondering van de junior functies), hetgeen aantoonbaar één van de redenen van het mislukken van het voormalige verplichte beleid binnen het VN-secretariaat is. In dat opzicht is er dus geen bescherming aanwezig voor de onafhankelijke en onpartijdige uitoefening van functies die kwetsbaar zijn voor ambtsmisbruik of druk van buitenaf. Voor dergelijke functies is regelmatige overplaatsing essentieel. Desondanks ontbreekt het hier ten enen male aan.

Het arbeidsmobiliteitsbeleid van de Europese Commissie is succesvoller; veel personeelsleden lijken van tijd tot tijd graag naar een andere functie over te stappen. Daar lijken twee belangrijke redenen voor te zijn. In de eerste plaats bepaalt het beleid duidelijk welke functies onderworpen zijn aan verplichte overplaatsing, waarbij alleen personeelsleden die gevoelige of leidinggevende functies bekleden verplicht worden om regelmatig van functie te wisselen. De reden van een dergelijk beleid is door het personeel eenvoudiger te accepteren en daardoor gemakkelijker te implementeren. De tweede belangrijke reden is de aanwezigheid van de vele functiemogelijkheden binnen de organisatie en standplaats. Het feit dat een verandering van functie geen of slechts beperkte invloed heeft op het privé- c.q. gezinsleven, draagt in grote mate bij aan hun bereidheid tot interne arbeidsmobiliteit.

Ondanks het relatieve succes van het arbeidsmobiliteitsbeleid van de Europese Commissie, stelt deze studie dat in het geval van personeelsleden die onderworpen zijn aan een vrijwillig beleid, het succes te danken is aan hun perceptie dat regelmatige verandering van werk een positief effect heeft op hun persoonlijke ontwikkeling, in plaats van de prikkels waarvoor het beleid van de Commissie in voorziet. In feite bevat het mobiliteitsbeleid van de Europese Unie minder prikkels tot interne arbeidsmobiliteit dan het beleid van de VN. Terwijl binnen het VN-secretariaat tenminste één stimulans bestaat, namelijk het vereiste van verplaatsing voordat men in aanmerking komt voor promotie naar een hogere functie, kent de Europese Commissie geen prikkels en geen link naar loopbaanontwikkeling en promotie. Dat is jammer. Met goede prikkels zouden in beide organisaties misschien (nog) meer personeelsleden bereid zijn om regelmatig over te stappen naar een andere post of functie.

Het arbeidsmobiliteitsbeleid van de Europese Commissie lijkt niet alleen succesvoller te zijn dan dat van de VN, maar ook meer ontvankelijk voor het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van ambtenaren die hoge posities bekleden. In tegenstelling tot het verleden stappen dergelijke hoge ambtenaren werkzaam bij de Europese Commissie nu met een zekere regelmaat over naar andere functies binnen de organisatie hoewel enige flexibiliteit aangaande de 'verplichte' arbeidsmobiliteit behouden is gebleven. De vraag is alleen of deze flexibiliteit gerechtvaardigd aangezien deze flexibiliteit niet beschikbaar is voor ander (lager geplaatst) personeel op zgn. gevoelige functies. Deze studie stelt dat het regelmatig overstappen van functies door leidinggevers die tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden te maken hebben met zaken van groot belang en daardoor kwetsbaar zijn voor ongepaste bemoeiing van buitenaf, tenminste even noodzakelijk met regelmaat van functie dienen te wisselen als het (lager geplaatste) personeel in gevoelige functies.

Wat betreft procedures is de situatie in het VN-secretariaat adequater dan die in de Europese Commissie, tenminste met betrekking tot het grootste deel van het personeel. De totale afwezigheid in de Europese Commissie van formele regels voor arbeidsmobiliteit van personeel onder het niveau van leidinggevers, is teleurstellend. Hoewel de betrokken ambtenaren van functie wisselen op vergelijkbaar niveau, vindt er voorafgaand altijd een selectieproces plaats. Ook een dergelijke selectie moet gebeuren op basis van objectieve, duidelijke en transparante procedures om elke schijn van ongewenste invloeden in het proces te vermijden.

Vanuit dat gezichtspunt gezien, hebben de procedures ontwikkeld bij het VN-secretariaat een adequater juridisch kader voor de uitvoering van arbeidsmobiliteit. Helaas wordt de transparantie van dit kader ondermijnd door de veelheid van interne administratieve regelingen die van toepassing zijn – en elkaar soms zelfs overlappen – op verschillend VN-personeel. Deze studie stelt ook dat in de selectieprocedure, die opgesteld is met het doel arbeidsmobiliteit uit te voeren, 'central review bodies' moeten worden opgenomen. Betrokkenheid van deze, of soortgelijke, organen zou de objectiviteit, onpartijdigheid en

transparantie van het selectieproces vergroten. Deze conclusie geldt voor zowel het VN-secretariaat als de Europese Commissie.

6. Aard van de aanstelling

De meeste internationale organisaties, waaronder de VN en de EU, maken gebruik van verschillende soorten arbeidsovereenkomsten van hun personeel. De belangrijkste reden hiervoor is de behoefte aan flexibiliteit van zowel internationale organisaties als de betreffende medewerkers, hoewel de mate van flexibiliteit kan verschillen. De vraag die in dit verband rijst is of de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van internationale ambtenaren niet in gevaar komt door het gebruik van (bepaalde soorten van) niet-permanente aanstellingen. Het is een algemeen geaccepteerd gegeven dat niet-permanente aanstellingen er toe kunnen leiden dat mensen met een hoge professionele deskundigheid wegblijven bij een organisatie die niet in staat, of niet bereid, is redelijke vormen van werkzekerheid te bieden. Het kan ook leiden tot angst voor verlies van werkgelegenheid waardoor onvermijdelijk schade berokkend wordt aan de onafhankelijke en onpartijdige uitoefening van taken door internationale ambtenaren. Het is daarom van het grootste belang dat de contractuele structuur in internationale organisaties er voor zorgt dat dergelijke negatieve effecten bij de tewerkstelling van niet-permanent personeel niet voordoet.

Bij het vergelijken van de situatie in het VN-secretariaat met die in de Europese Commissie, hebben beide aanvankelijk dezelfde benadering gekozen, waarin groot belang werd toegekend aan de behoefte om onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het personeel te verzekeren en minder belang aan andere overwegingen. Als gevolg hiervan boden zowel het VN-secretariaat als de Europese Unie permanente aanstellingen aan een groot deel van haar ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de uitoefening van de kerntaken die aan de internationale publieke dienst waren toevertrouwd. Tegelijkertijd bleef in beide instanties enige ruimte voor het aanstellen van niet-permanent personeel om aan tijdelijke behoeften te voldoen, hetzij voor bepaalde hetzij voor onbepaalde duur. Tijdelijke aanstellingen werden ook gebruikt voor het onderbrengen van uitgezonden nationale ambtenaren bij de betreffende organisaties met het oog op het uitwisselen van ervaringen.

Geleidelijk is deze aanvankelijke benadering in de praktijk, zowel bij de VN als bij de EU, komen te wijzigen. De belangrijkste reden voor deze wijziging was de uitbreiding van de mandaten van deze organisaties, die niet (voldoende) werd gevolgd door de aanpassing van het personeelsbeleid. De reactie die op deze, en andere, problemen volgde, verschilde in de loop der jaren bij de twee organisaties. Het VN-secretariaat creëerde een aantal nieuwe type aanstellingen met verschillende voorwaarden, terwijl de Europese Commissie daarentegen haar contractuele structuur in tact liet en meer gebruik maakte van tijdelijk personeel, hoewel dit laatste feitelijk niet passend was conform haar beleid. De Europese Commissie maakte ook in veel grotere mate gebruik van externe staf. Vanwege de grote mate van diversiteit van type aanstellingen werd de situatie bij het VN-secretariaat gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, en significante ongelijkheid, in de arbeidsvoorwaarden van de internationale ambtelijke staf, terwijl e.e.a. in de Europese Commissie leidde tot financiële wanorde. Noch het VN-secretariaat noch de Europese Commissie kon dus een bevredigende oplossing vinden voor de problemen die waren ontstaan met de uitbreiding van hun mandaten en de diversiteit van hun operationele behoeften. Zij boden ook geen lange termijn antwoorden voor de problemen waarmee de organisaties hadden te kampen. Daarom hervormden beide organisaties de afgelopen 10 jaar hun 'human resource framework'. Beide organisaties deden dit echter wederom op verschillende wijze. In de VN vonden, juridisch gesproken, verregaande veranderingen plaats en werd in 2009 een compleet nieuw 'human resource framework' opgezet.

In de EU waren het meer cosmetische veranderingen, zeker wat betreft de verschillende type aanstellingen. Echter aanzienlijke verbeteringen vonden plaats op het gebied van transparante

procesvoering. Als gevolg van de hervormingen werd de contractuele structuur van het VN 'human resource framework' eenvoudiger, terwijl het in de EU vrij complex bleef. Dit is een interessant gegeven aangezien de VN in veel opzichten een meer complexe en gevarieerde organisatie is dan de EU. Toch heeft het VN-secretariaat er voor gekozen haar contractuele structuur drastisch te hervormen, terwijl de Europese Commissie een relatief ingewikkelde structuur met een relatief groter aantal aanstellingstypes heeft behouden.

Recente ontwikkelingen in zowel de VN en de EU laten zien dat het traditionele geloof in het belang van permanente aanstellingen voor de onafhankelijke en onpartijdige status van internationale ambtenaren, net als in het verleden, ook heden ten dage nog steeds relevant is. Ook nu worden andere, vaak nieuwe, belangen op gelijke hoogte geplaatst met de traditionele bezorgdheid over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de internationale publieke dienst. Deze ontwikkeling wordt mogelijk ondersteund door de overtuiging dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van internationale ambtenaren relatief veilig en gewaarborgd is door andere (juridische) instrumenten en dat de bescherming door permanente aanstellingen derhalve kan worden verzwakt. Hoewel beide organisaties eenzelfde ontwikkeling doormaken leggen ze op andere accenten de nadruk.

De belangrijkste zorg bij het VN-secretariaat lijkt de behoefte aan grotere flexibiliteit en efficiency van het personeel te zijn, waardoor flexibelere inhuur, ontplooiing en ontslag van personeel overeenkomstig de operationele doelen van de organisatie mogelijk is. Naast de introductie van verplichte mobiliteit voor bijna alle VN ambtenaren (inmiddels is deze regeling buitenwerking gesteld) is de afschaffing van permanente aanstellingen en de vervanging hiervan door zgn. doorlopende aanstellingen hier een bewijs van. Dergelijke doorlopende aanstellingen kunnen, in tegenstelling tot de permanente aanstellingen, zonder instemming van het personeel worden beëindigd in het belang van een goed bestuur van de organisatie. Indien de VN lidstaten niet uitdrukkelijk de interpretatie van deze wettelijke grond voor ontslag van personeel hadden beperkt, zou de VN, in hoedanigheid als werkgever, de vrije hand hebben gehad in het ontbinden van dergelijke arbeidsovereenkomsten.

Ook de Europese Commissie hecht in haar personeelsbeleid belang aan flexibiliteit, al zou kunnen worden betoogd dat dit in de Commissie meer theorie dan praktijk is. Kijkend naar de verwezenlijking van de noodzakelijk geachte flexibiliteit door een groter gebruik te maken van niet-permanente aanstellingen in plaats van permanente aanstellingen, lijkt het er op dat de Commissie bezorgd is over de kosten dan over de flexibiliteit. Door het in toenemende mate inhuren van niet-permanent personeel, in het bijzonder contractueel personeel, wil de Europese Commissie duidelijk een verlaging van de kosten realiseren. Dit kan onder meer worden afgeleid uit het verminderd gebruik van 'tijdelijk' personeel en de aanzienlijke toename van contractueel personeel. Terwijl beide vormen van niet-permanent personeel kunnen worden gebruikt voor dezelfde functies, valt 'tijdelijk' personeel onder dezelfde salarisstructuur als het permanente personeel terwijl het contractuele personeel dit niet doet. Deze laatste categorie heeft haar eigen salarisopbouw met lagere tarieven. Dat maakt het in dienst nemen van contractueel personeel minder duur voor de Europese Commissie dan de aanstelling van 'tijdelijk' of permanent personeel.

Deze studie stelt dat de significante veranderingen die zich de afgelopen 50-60 jaar zowel in de maatschappij als in de arbeidsverhoudingen hebben voorgedaan, haar reflectie dient te hebben op het openbaar bestuur, zowel op internationaal als op Europees niveau met in achtneming van het belang van permanente aanstellingen teneinde de onafhankelijke en onpartijdige status van internationale ambtenaren te kunnen waarborgen. Deze studie stelt dan ook dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van internationale ambtenaren niet alleen gegarandeerd wordt door één waarborg, maar door een combinatie van vele; permanente aanstellingen is er slechts één van. Daarom stelt deze studie dat de vervanging van permanente aanstellingen door doorlopende aanstellingen bij het VN-secretariaat niet noodzakelijkerwijs het 'einde' van de internationale publieke dienst hoeft te betekenen en dat de toegenomen toevlucht van de Europese Commissie tot niet-permanent personeel niet automatisch leidt tot onvoldoende onafhankelijkheid en onpartijdigheid van Europese ambtenaren. Dit komt door de

voorwaarden en beperkingen waaronder de recente veranderingen in de VN en EU hebben plaatsgevonden. In de VN zijn permanente aanstellingen vervangen door doorlopende aanstellingen met inachtneming van wettelijke waarborgen om te voorkomen dat (mogelijke) beëindiging van een aanstelling wordt gebruikt om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het personeel te beïnvloeden. Het is echter betreurenswaardig dat dergelijke waarborgen niet zijn van toepassing zijn op de bescherming van niet-permanent personeel tegen de weigering van contractvernieuwing.

Hoewel in de EU, niet-permanent personeel in veel gevallen kan worden ingehuurd bestaan er ook restricties. Het is namelijk niet mogelijk dergelijk niet-permanent personeel in te zetten voor taken die worden gerekend tot de kerntaken van de publieke sector van de EU. Daarnaast is uitbreiding, vernieuwing en beëindiging van niet-permanente aanstellingen bij de Europese Unie in de meeste gevallen afhankelijk van duidelijke en gedetailleerde regels, met inbegrip van waarborgen ontwikkelt door de rechterlijke macht. Wel het laatst genoemd, maar daarom niet minder belangrijk, de meerderheid van het personeel bij de Europese Commissie werkt op basis van permanente aanstellingen en de verwachting is dat de meerderheid van het personeel bij het VN-secretariaat de huidige permanente aanstellingen behoudt dan wel werkzaam zal worden op basis van doorlopende aanstellingen.

7. Ontbinding van het dienstverband

Het belang van een gedegen juridisch kader op basis waarvan internationale ambtenaren kunnen worden ontslagen bij de organisatie waar zij werken, is reeds lang erkend. Zoals reeds eerder genoemd, zijn goede perspectieven op het gebied van carrière ontwikkeling noodzakelijk evenals een adequate bescherming tegen verlies van werk noodzakelijk, voor het aantrekken en behouden van kwalitatief hoogwaardig personeel in dienst van internationale organisaties. Een adequaat gereguleerd ontslagbeleid voorkomt ook dat internationale ambtenaren vatbaar worden voor de belangen van degenen van wiens goodwill zij afhankelijk zijn om hun baan te behouden of van degenen die mogelijk hun toekomstige werkgever zou kunnen worden in geval van verlies van hun huidige baan. Zonder voldoende bescherming tegen ontslag op gronden die geen verband houden met de belangen van de organisatie als zodanig of met de prestaties en het gedrag van het personeel, en zonder procedures voor ontslag die voldoende bescherming bieden tegen misbruik en verkeerd gebruik van ontslagprocedures, zou de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van internationale ambtenaren in gevaar worden gebracht.

Het is dan ook bevreemdend dat in de recente hervormingen van het personeelsbeleid bij zowel het VN-secretariaat als bij de Europese Commissie relatief weinig aandacht is geschonken aan mogelijke kwesties die verband houden met ontbinding van het dienstverband van hun ambtenaren. Op een kleine uitzondering na is de lijst van juridische gronden op basis waarvan het dienstverband van VN en EU ambtenaren ontbonden kan worden ongewijzigd gebleven. De weinige aanpassingen die bij de twee instanties hebben plaatsgevonden hadden betrekking op de voorwaarden waaronder redenen voor ontbinding van het dienstverband kunnen worden ingeroepen. Tot de belangrijkste veranderingen behoren: de verbeteringen die zijn doorgevoerd in de ontslagprocedures, het recht op een eerlijk proces in tuchtzaken, het loslaten van de disciplinaire aanpak bij onbekwaamheid van personeel en de invoering van het vereiste om onbekwaam personeel te helpen hun prestaties te verbeteren voordat tot ontslag mag worden overgegaan. Voornoemde verbeteringen vonden zowel bij het VN-secretariaat als bij de Europese Commissie plaats, hoewel ten aanzien van de beëindiging van het dienstverband door onbekwaamheid, het VN-secretariaat beter werk lijkt te hebben geleverd dan de Europese Commissie. Door expliciet en nauwkeurige de corrigerende stappen te vermelden, inclusief daaraan gekoppelde termijnen, die in gevallen van onbekwaamheid moeten worden genomen, geeft de nieuwe administratieve instructie van de VN haar personeel betere garanties dat hun problemen om te voldoen aan de vereiste standaard van prestatie met aandacht zullen worden behandeld en dat inspanningen

vanuit werkgeverszijde worden verricht teneinde de geconstateerde problemen op te lossen alvorens sprake kan zijn van beëindiging van het dienstverband.

Hoewel het EU Ambtenarenstatuut in dergelijke gevallen ook corrigerende acties vereist, heeft de Europese Commissie geen precieze regels over hoe dit vereiste in de praktijk moet worden uitgevoerd. Bovendien geniet het niet-permanente personeel van de EU geen bescherming in geval van onbekwaamheid en kan het op elk moment ontslagen worden, enkel door een formele aanzegging van ontslag.

Het VN-secretariaat geeft in vergelijking met de EU haar personeel in een aantal situaties betere bescherming bij de ontbinding van het dienstverband. Dit geldt voor zowel niet-permanent personeel, ambtenaren met een proeftijd en ambtenaren in hoge posities. Wat betreft het niet-permanent personeel, al deze stafleden werken sinds de invoering van de nieuwe contractuele structuur op basis van contracten voor bepaalde tijd. Als gevolg daarvan eindigt elk dienstverband van het niet-permanent VN-personeel in principe na het verstrijken van de termijn vermeld in de aanstellingsbrief, met uitzondering van die gevallen waarin het gaat om één van de wettelijke gronden tot beëindiging van het dienstverband zoals vermeld in de *VN Ambtenarenstatuut* of in de aanstellingsbrief, zoals wangedrag, onbekwaamheid, ongeschiktheid wegens gezondheidsredenen, pensionering of overlijden. In de Europese Commissie blijven veel niet-permanente stafleden werken op basis van contracten voor onbepaalde tijd, die door hun aard door beide partijen kunnen worden beëindigd door een kennisgeving aan de andere partij. Bovendien kan ook EU-personeel met een aanstelling voor bepaalde tijd ontslagen worden door een kennisgeving van beëindiging door de EU Administratie. In tegenstelling tot hun collega's bij de VN geniet het EU-personeel met niet-permanente aanstellingen geen bescherming tegen ontbinding van hun dienstverband tijdens de in de aanstellingsbrief overeengekomen arbeidsduur. De behoefte aan een dergelijke bescherming werd onlangs benadrukt door de rechterlijke macht van de EU, ook al konden de rechtbanken van de EU niet voorbijgaan aan het feit dat de *EU Regeling voor Andere Personeelsleden* voorzien in een wettelijke grondslag voor beëindiging van het dienstverband voordat de vastgestelde termijn is verstreken door een kennisgeving. Om het niet permanente personeel bij de EU beter te beschermen, hebben de EU rechtbanken de verplichting ingevoerd om in de kennisgeving de redenen van ontbinding op te nemen. Dezelfde verplichting is van toepassing op de beëindiging van beide typen niet-permanente aanstellingen, te weten: aanstellingen voor bepaalde en onbepaalde tijd.

Binnen de categorie permanent personeel wordt aan EU ambtenaren met een proeftijd en aan ambtenaren die hoge posities bekleden, minder bescherming geboden dan aan het personeel bij de VN. In de EU kunnen ambtenaren in de proeftijd worden ontslagen tijdens of aan het einde van deze proeftijd, zonder dat de EU Administratie verplicht is hen de gelegenheid te bieden zich te verbeteren of hen hierbij hulp aan te bieden. Een dergelijke handelwijze is niet meer mogelijk bij het VN-secretariaat, waar nieuw benoemd personeel alleen mag worden ontslagen vanwege onbekwaamheid nadat bepaalde acties ter verbetering niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Ambtenaren die hoge posities bekleden, kunnen in de EU op elk moment worden ontslagen in het belang van de dienst, waarbij feitelijk geen beperkingen worden opgelegd aan de EU Administratie. Ontslag van ambtenaren die in de VN daarentegen hoge posities bekleden is niet zo gemakkelijk. Hoewel de aanstelling van deze ambtenaren in het belang van behoorlijk bestuur zonder hun toestemming kan worden beëindigd, is het belang van behoorlijk bestuur van de organisatie door de Algemene Vergadering van de VN restrictief geïnterpreteerd.

Behoudens in deze twee gevallen (ambtenaren met een proeftijd en ambtenaren die hoge posities bekleden) is in alle andere gevallen permanent personeel in dienst van de EU beter beschermd tegen en bij ontbinding van hun dienstverband dan VN permanent personeel. Zo is er bijvoorbeeld in de EU geen equivalent voor de ontbinding van het nieuwe type VN aanstelling, aangeduid als doorlopende aanstelling, in het belang van behoorlijk bestuur zonder instemming van het betreffende personeelslid. Bovendien, ook wanneer er behoefte bestaat aan vermindering van het personeelsbestand, verliezen ambtenaren in permanente dienst bij de EU niet direct hun baan, maar blijven - op non-actief -

gedurende een relatief lange tijd in dienst, terwijl VN-ambtenaren daarentegen relatief snel worden ontslagen.

Deze studie doet diverse verbeteringsvoorstellen. Voor de VN betoogt zij bijvoorbeeld dat een tuchtcommissie, of een soortgelijk collectief orgaan, betrokken dient te worden bij elke tuchtprocedure geïnitieerd tegen een VN-stafid, net zo als dit het geval is in de EU. Hoewel VN-stafleden onderworpen aan een tuchtprocedure, beschermd zijn door het totaal aan regels en gedragingen volgens welke een rechtszaak moet verlopen, waarbij het recht van de aangeklaagde wordt geëerbiedigd. Deze procesregels wijken in het algemeen niet af van de regels welke van toepassing zijn op hun EU-collega's echter het feit dat de VN Administratie direct disciplinaire beslissingen neemt zonder raadpleging van een collectief orgaan met personeelsvertegenwoordigers doet afbreuk aan de objectiviteit en de onpartijdigheid van dergelijke beslissingen. De mogelijkheid om een VN-stafid te ontslaan wegens beschuldigingen van ernstig wangedrag zonder tuchtrechterlijk proces is zo niet nog problematischer. Deze mogelijkheid bestaat niet bij de EU en er kan worden aangevoerd dat deze ook in de VN niet beschikbaar zou moeten zijn. Elk stafid dat beschuldigd wordt van wangedrag of ernstig wangedrag, zou een eerlijk proces moeten krijgen met ruimte ter verdediging, alvorens een beslissing tot ontslag kan worden genomen.

In de Europese Commissie, zijn er verschillende terreinen waar gedetailleerde regels voor procedures en voorwaarden voor de toepassing van specifieke redenen voor ontbinding van het dienstverband totaal ontbreken. Teneinde de rechtszekerheid van het personeel in kwestie te kunnen waarborgen en om te zorgen voor objectieve en transparante beslissingen, zou de EU o.a. regels dienen aan te nemen om: onderprestatie van personeel aan te pakken, om staf die wangedrag aan de orde stelt te beschermen, als ook voor ontslag wegens onbekwaamheid in geval van tijdelijk en contractueel personeel. Een andere suggestie voor mogelijke verbetering in de EU heeft betrekking op mogelijk beroep tegen disciplinaire beslissingen. Deze studie stelt voor dat de EU stappen overweegt, vergelijkbaar met die zijn genomen door het VN-secretariaat, om in tuchtzaken de eis van het verplicht indienen van een administratieve klacht voordat er een beroep kan worden ingediend bij de rechtbank af te schaffen. Hoewel dit vereiste bij 'gewone' administratieve zaken van belang kan zijn is het echter onwaarschijnlijk dat de administratieve klacht in een tuchtzaak, die over het algemeen gekenschetst wordt door een uitwisseling van standpunten tussen het betrokken personeelslid en de werkgever, leidt tot een acceptabel resultaat voor de klagende medewerker, aangezien over de klacht wordt beslist door hetzelfde orgaan als die de gewraakte beslissing heeft genomen. Deze studie stelt dat een dergelijke gang van zaken het recht onnodig vertraagt in zaken die van groot belang en te allen tijde zeer gevoelig zijn en daarom naar de mening van de auteur zonder onnodige vertraging zouden moeten worden opgelost.

8. Conclusies

Deze studie richt zich op de juridische waarborgen in het personeelsbeleid van het VN-secretariaat en de Europese Commissie voor het onafhankelijk en onpartijdig kunnen functioneren van diens internationale ambtenaren. In het bijzonder wordt in deze studie gekeken naar de aanstelling en plaatsing van internationale ambtenaren en de ontbinding van hun dienstverband. Het waarborgen van een onafhankelijk en onpartijdig functionerende internationale publieke dienst is één van de, zo niet het belangrijkste uitgangspunt, waarop zowel de VN als de EU hun personeelsbeleid baseren. Hoewel sommige specifieke items van oudsher verbonden met het concept van een onpartijdig en onafhankelijk functionerende internationale publieke dienst momenteel ter discussie staan, zoals bijvoorbeeld het belang van werkzekerheid, blijft de noodzaak voor het onafhankelijk en onpartijdig kunnen functioneren van internationale ambtenaren net zo relevant en belangrijk als het was op het moment van ontstaan van dit concept in het begin van de 20^e eeuw. Zonder een onafhankelijk en onpartijdig functionerend internationaal ambtelijk apparaat geen enkele internationale publieke dienst in staat zijn om het vertrouwen en de steun te winnen en te behouden van de lidstaten die onderdeel uitmaken van de

betreffende internationale organisatie. De goede werking van de internationale organisatie zou dan zondermeer in gevaar zijn. Een goed en adequaat functionerende en daadwerkelijk onafhankelijke en onpartijdige staf blijft dan ook tot op de dag van vandaag van vitaal belang.

Het doel van deze studie is niet om te beoordelen of het personeel in dienst van het VN-secretariaat en de Europese Commissie feitelijk onafhankelijk en onpartijdig functioneert noch om het effect van het beleid met betrekking tot deze onderwerpen te bepalen. Het doel was veeleer om een grondige inventarisatie uit te voeren naar het complexe vigerende beleid op dit onderwerp, het te verklaren en te vergelijken met relevant beleid in een andere internationale organisatie. Last but not least, te beoordelen of het beleid in beginsel toereikend c.q. voldoende waarborgen biedt om er voor te zorgen dat internationale ambtenaren werkzaam in één van beide organisaties een positie bij de organisatie krijgen respectievelijk behouden op een manier die hen in staat stelt hun taken naar beste vermogen te vervullen, zonder ongepaste inmenging en druk van buitenaf.

Zowel het VN-secretariaat als de Europese Commissie hebben het afgelopen decennium veel veranderingen doorgevoerd in hun personeelsbeleid. In beide organisaties vonden de meeste wijzigingen plaats als onderdeel van een algeheel hervormingsproces die primair was gericht op het verbeteren van de efficiëntie, flexibiliteit en kosteneffectiviteit van het ambtelijk apparaat. De aanpassingen hadden geen effect op de grondbeginselen waarop het concept van de internationale publieke dienst is gebaseerd. Er kan dus worden gesteld dat het concept van een onpartijdig en onafhankelijk opererende internationale ambtelijke staf de hervormingen in het personeelsbeleid heeft overleefd, zowel bij het VN-secretariaat als bij de Europese Commissie. Desalniettemin dient te worden vastgesteld dat in beide organisaties de nadruk in het personeelsbeleid meer is komen te liggen op het waarborgen van een goedkoper en flexibeler ambtelijk apparaat. Deze wijziging in prioriteitstelling is, tot op zekere hoogte, begrijpelijk. Internationale organisaties dienen zich, net als het door haar te voeren personeelsbeleid, aan te passen aan de steeds sneller veranderende hedendaagse samenleving en haar toenemende complexere eisen. Echter, de noodzaak om ervoor te zorgen dat de eisen voldoen aan het algemeen belang van de internationale samenleving, op een wijze vrij van iedere vorm van partijdigheid mag niet worden vergeten.

Deze studie stelt vast dat zowel het personeelsbeleid van het VN-secretariaat als de Europese Commissie over een aantal belangrijke juridische waarborgen beschikken die bijdragen aan het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van hun internationale ambtenaren. De hervormingen die de afgelopen 10 jaar in het personeelsbeleid hebben plaatsgevonden bij zowel het VN-secretariaat als de Europese Commissie hebben ertoe geleid dat zij beter kunnen inspelen op de toenemende eisen die de hedendaagse samenleving stelt aan het functioneren van internationale organisaties. Ondanks voornoemde verbeteringen stelt deze studie dat de situatie nog bij het VN-secretariaat noch bij de Europese Commissie ideaal is. In deze studie worden derhalve concrete aanbevelingen gedaan ter verbetering van bepaalde beleidsonderdelen. Indien deze aanbevelingen worden geïmplementeerd, dragen zij bij aan een verdere verbetering van het onafhankelijk en onpartijdig kunnen functioneren van het VN- en EU-ambtelijke apparaat. Dit laatste is een absolute voorwaarde voor een goede werking van elke moderne internationale organisatie en het vertrouwen in deze organisaties door de internationale samenleving.